

# Zivilgesellschaftliche und politische Partizipation von Flüchtlingen in der EU: Ergebnisse aus Fallstudien in Österreich, Frankreich und der Tschechischen Republik

Die AutorInnen der vergleichenden Studie „Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU“, ein im Rahmen des >node< Forschungsprogramms des BMWF und unter Leitung der *asylkoordination österreich* durchgeführtes Projekt präsentierten Ergebnisse aus ihren Fallstudien in Österreich (Herbert Langthaler/ *asylkoordination österreich*, Helene Trauner / ZSI), in Frankreich (Karin Sohler / *asylkoordination österreich*) und in der Tschechischen Republik (Selma Muhič-Dizdarevič, Karlsuniversität Prag) sowie auf EU-Ebene. Ausführliche Ergebnisse der Fallstudien und eine Synthese werden auf der Webseite der *asylkoordination österreich* veröffentlicht.

Im Folgenden eine kurze Zusammenfassung der Präsentation.

## Ziele und Kontext der Studie

Die aktuelle Entwicklung einer gemeinschaftlichen EU-Asylpolitik, charakterisiert durch restriktive Tendenzen sowie den strukturellen Ausschluss von Flüchtlingen aus diesem politischen Prozess, haben uns veranlasst, nach den demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten der Flüchtlinge und NGOs in diesem Politikfeld zu fragen:

- Wie und unter welchen Bedingungen können zivilgesellschaftliche Interessensvertretungs- und Flüchtlingsorga-



nisationen diese politischen Prozesse mitgestalten?

- Welche Ressourcen, Möglichkeiten und Barrieren in nationalen, lokalen wie auch transnationalen EU-politisch-institutionellen Kontexten beeinflussen ihre Partizipationschancen?
- Welche individuellen und kollektiven Strategien der Selbstdefinition und Repräsentanz wählten die Akteure? Anhand aktueller Mobilisierungen wurden die verwendeten *Frames* analysiert, um festzustellen, wie Forderungen diskursiv legitimiert und verortet werden.

Die Studie basiert auf einzelnen Fallstudien zu Partizipationsbedingungen und konkreten Praxen im Rahmen von Flüchtlings-selbstorganisationen, in NGO-Kooperationen oder in flüchtlings- und migrationspolitischen Mobilisierungen. Für die

2. Oktober 2008, Albert-Schweitzer-Haus: Präsentation der europäischen Vergleichsstudie: Zivilgesellschaftliche Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU

Das Projektteam von links nach rechts: Selma Muhić-Dizdarević, Herbert Langthaler, Helene Trauner, Karin Sohler



**1** In Österreich die NGOs: asylkoordination österreich, Diakonie Flüchtlingsdienst, Caritas Wien, ZEBRA. in der Tschechischen Republik: Counselling Centre for Refugees, Czech Helsinki Committee Organization for Aid to Refugees-OPU. In Frankreich: Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, GAS - Groupe Accueil et Solidarité, Amnesty International France, Gisti/Migreurop, Secours Catholique (Caritas France) CEDRE. **2** Wir wählten den Begriff des Asylregimes, weil er einen breiteren Analyserahmen als herkömmliche, auf staatliche Institutionen und Akteure fixierte Ansätze erlaubt. Der ursprünglich in den Internationalen Studien verwendete Begriffe des „Regimes“ bezeichnet die verschiedenen Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsverfahren entlang derer die verschiedenen Akteure interagieren (vgl. Karakayali, S./Tsianos, V. 2007: 14).

Fallstudien wurden drei Länder mit sehr unterschiedlicher Asyltradition und Asylregimen gewählt: Österreich, das seit den 1990er Jahren von einem Transitland zu einem der Hauptaufnahmeländer in der EU wurde; Frankreich mit seiner langen Tradition als Asylland, sowie die Tschechische Republik, welche bis zur demokratischen Transformation 1989 selbst ein Herkunftsland politischer Emigration in die westlichen Ländern war. Auch der unterschiedliche EU-politische Kontext der drei Länder bot einen interessanten Ausgangspunkt für die vergleichende Analyse.

Die Feldforschung umfasste insgesamt 49 teilstrukturierte Interviews, sowohl mit 19 MitarbeiterInnen von Flüchtlingsunterstützungs-NGOs<sup>1</sup>, wie mit 30 Flüchtlingen unterschiedlicher Herkunft (davon die Hälfte Frauen), die in Flüchtlingscommunity-Organisationen (RCOs) oder anderen Vereinen aktiv sind. Eine weitere Informationsquelle war teilnehmende Beobachtung bei politischen oder kulturellen Veranstaltungen, Meetings und Schulungen oder Demonstrationen.

Die Fallstudien haben uns ermöglicht – ausgehend von einem einheitlichen Forschungsdesign – nationale, lokale und

transnationale *Political Opportunity Structures* (POS) für die Flüchtlingsselbstorganisationen (RCOs) und zivilgesellschaftliche Partizipation zu vergleichen und in diversen Kontexten zu analysieren. Untersucht wurden nationale Traditionen als Immigrations- und Asylaufnahmeländer (alte vs. neue), die rechtlich-institutionellen Asylsysteme, die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs, Kirchen, Flüchtlingsräten, etc.) im *erweiterten Asylregime* (als Ensemble von zusammenwirkenden Akteuren im Feld der Asyl- und Flüchtlingspolitik)<sup>2</sup>, sowie unterschiedliche Modelle und Praxen in Bezug auf Integration, zivilgesellschaftliche Beteiligung und Bürgerschaft.

Zugleich verband sich für die *asylkoordination österreich* als Trägerin des Projektes ein praktisches Interesse mit dieser Forschung, im Hinblick auf eine Verbesserung von Capacity-Building-Programmen für Flüchtlinge.

### **Bedeutung als Asylland und Charakteristika rezenter Asylummigration**

Frankreich zeichnet sich durch seine lange Tradition als Asylland aus, die in die Zeit der französischen Revolution und in die Zwischenkriegszeit zurückreicht. Das Asyl-

recht (in der Verfassung für „Freiheitskämpfer“) war konstitutiv für das Selbstverständnis als Nation der Menschenrechte nach 1945, und ist bis heute Teil der republikanischen Staatsideologie. Seit den 1950er Jahren wurde das auf der GFK basierende Asylsystem etabliert. In den 1970er Jahren begannen im Zusammenhang mit der Aufnahme chilenischer und südostasiatischer Flüchtlinge der Aufbau und die Institutionalisierung eines Aufnahmesystems für Flüchtlinge mithilfe der Flüchtlingsbetreuungsvereine.

Die Einführung des Schengen-Systems markierte einen Wendepunkt in der französischen Asylpolitik seit Beginn der 1990er Jahre. Die EU-asylpolitischen Vorgaben führten weniger auf rechtlicher als auf administrativer Ebene zu einer restriktiveren Asylpraxis. Erst ab 2003 kam es zu Asylgesetzreformen vor dem Hintergrund der EU-Richtlinien Umsetzung und der Einführung des Dublin Systems. Auch innenpolitische Neuorientierungen der Immigrationspolitik durch die rechtskonservative UMP-Regierung prägten Neuerungen im Asylrecht zur Verfahrensbeschleunigung und Einschränkung des Asylrechts (Einführung des Konzepts „sicherer Herkunftsstaaten“).

Seit Beginn 1990er Jahre gingen die durchschnittlichen jährlichen Anerkennungsraten auf 20% zurück (2006 lag sie bei 19,5%).

Trotz einem Rückgang der Asylansuchen blieb Frankreich (neben GB, Schweden und Deutschland) weiterhin eines der wichtigsten Asylländer in der EU. 2006 war Frankreich an erster Stelle als Asylland in der EU, es verzeichnete 15,4% (mit 30.690 AsylwerberInnen) der gesamten Asylanträge in der EU (198.900 Asylanträge).

Die etablierten Migrationsnetzwerke zwischen Frankreich und den ehemaligen

Kolonien begünstigten auch die Migration von Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisenregionen frankophoner afrikanischer Länder. Über die Einreise an den französischen Außengrenzen in der Karibik und der afrikanischen Küste (Mayotte) suchten Flüchtlinge (vor allem aus Haiti) vermehrt Asyl in den Überseedepartements (DOM).

Aus afrikanischen Ländern zählten Asylsuchende aus DR Kongo, Algerien, Elfenbeinküste, Guinea-Conakry, Kongo, Mauretanien, Mali zu den wichtigsten Herkunftsländern seit 2000. Aus europäischen Ländern dominierten AsylwerberInnen aus der Türkei (KurdInnen), Serbien und Montenegro (v.a. Kosovo-AlbanerInnen und Roma) und aus Russland (TschetschenInnen) und den Kaukasus Republiken. Größere Zahlen an AsylantragstellerInnen kamen weiters aus Sri Lanka und China, sowie aus Haiti (2005 mit 11,6% die größte Gruppe). In den letzten Jahren konnte auch eine Feminisierung der Flüchtlingsmigration festgestellt werden (36% weibliche Asylsuchende 2006).

Die Flüchtlingspopulation (d.h. Personen mit aufrechtem Flüchtlingsstatus per 31.12.2006) umfasste Ende des Jahres 2006 124.400 Personen mit anerkannten GFK Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutz. Der Anteil der Flüchtlinge an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung ist mit 3% (Volkszählung 2004) gering.

Österreich spielte als Asyl- und Transitland im Kontext des Kalten Krieges eine bedeutende Rolle. Flüchtlinge aus Osteuropa kamen nicht nur in Folge der Krisen in Ungarn (1956), der Tschechoslowakei (1969) und Polen (1980/81) zuerst nach Österreich um dann zu einem großen Teil in die klassischen überseeischen Auswandererländer weiter zu ziehen. Erst in der Folge des Zusammenbruchs des Warschauer Paktes vollzog sich

ein Wechsel vom Transit- zum Aufnahmeland.

Seit den 1990er Jahren und kam es immer wieder zu Gesetzesänderungen mit mehrheitlich restriktiver Ausrichtung. Das gegenwärtige Asylsystem in Österreich ist auch Ergebnis von Anpassungsprozessen an EU-Vorgaben (seit dem EU-Beitritt 1995) und der Harmonisierung des Asylwesens innerhalb der EU seit 1999.

Österreich ist seit vielen Jahren – vor allem aufgrund seiner geographischen Randlage innerhalb der EU – ein wichtiges Aufnahmeland für Asylsuchende. 2006 stellten 13.350 Flüchtlinge hier einen Asylantrag. Österreich lag damit innerhalb der EU an sechster – bezogen auf die Bevölkerungszahl sogar an vierter – Stelle als Aufnahmeland. Bis zur Implementierung des Dublin Systems (EURODAC und Dublin II Verordnung) blieb Österreich aber insofern Transitland, als viele AsylwerberInnen nach der Antragsstellung Österreich offensichtlich wieder verließen (und ihre Verfahren damit eingestellt wurden).

Die größten Gruppen von AsylwerberInnen kamen in den letzten Jahren aus dem Mittleren Osten (Afghanistan, Türkei, Irak, Iran) dem ehemaligen Jugoslawien, der Kaukasusregion (Tschetschenien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan) und Südasien (Indien, Pakistan). Aus Afrika erreichte lediglich aus Nigeria und in jüngster Zeit aus Somalia eine größere Zahl von AsylwerberInnen Österreich. An der Spitze der Antragsstatistik standen in den letzten Jahren immer Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien (Minderheiten aus Serbien und dem Kosovo) und der Russischen Föderation (TschetschenInnen).

Österreich hat in den letzten Jahren einen signifikanten Anstieg der Asylanerkennungsraten verzeichnet (2004 erreichten sie einen Höchstwert von 50%, 2006:

40%), dies u.a. weil die Qualität der Asylverfahren in zweiter Instanz durch die Einführung einer unabhängigen Berufungsinstanz (UBAS – Unabhängiger Bundesasylsenat) seit der Asylreform 1997 wesentlich verbessert wurde. Darüber hinaus illustrieren die steigenden Raten auch den Wandel Österreichs von einem Transit- zu einem Aufnahmeland und schließlich waren seit 2002 jene Herkunftsgruppen mit den höchsten Anerkennungsquoten auch unter den zahlenmäßig größten Gruppen (TschetschenInnen, AfghanInnen und IrakerInnen).

Zur aktuell in Österreich lebenden Flüchtlingsbevölkerung gibt es keine statistischen Daten, es kann nur auf Basis der summierten Anerkennungen eine grobe Schätzung von rund 38.500 vorgenommen werden (darin sind aber nicht die De-facto-Flüchtlinge aus Bosnien enthalten, die in den 1990er Jahren eine bedeutende Gruppe darstellten).

Auch die Tschechische Republik hat eine schrittweise Transformation vom einstigen Emigrationsland, zum Transitland und schließlich zum Zielland für ImmigrantInnen und AsylwerberInnen durchlaufen.

Gleichzeitig fand die EU-Integration in einer Periode statt, in der die einzelnen EU-Länder begannen, immer restriktivere Maßnahmen in diesem Bereich einzuführen. Verantwortlich für diesen Wandel von einem Transit- in ein Zuwanderungsland waren einerseits die Stärkung demokratischer Institutionen und andererseits das wirtschaftliche Wachstum und die Vorteile, die die EU-Mitgliedschaft mit sich brachte.

Seit 1990 kam es zur Einführung eines Asylsystems – 1990 mit dem ersten Asylgesetz kurz nach dem grundlegenden politischen Systemwandel. Das Gesetz schuf den Rahmen, für eine noch vergleichsweise liberale Asylpolitik, ge-

messen an den folgenden Asylrechtsreformen. Die Anpassungen an EU-Vorgaben stellten infolge die Weichen für eine restriktivere Asylpraxis.

Die Rolle Tschechiens als Asylland innerhalb der EU ist marginal. Mit nur 1,5% aller Asylanträge lag es 2006 an 14. Stelle, im Verhältnis zur EinwohnerInnenzahl an zehnter Stelle. Auch die Anerkennungsraten sind auf einem niedrigen Niveau (2006: 8%).

Bei den Herkunftsländern dominierten seit Anfang der 1990er Jahre Asylsuchende aus der Ukraine (13.000 zwischen 1990 bis 2007), weitere Gruppen kamen aus Russland, Rumänien, Afghanistan, Vietnam, Weißrussland, Armenien, Moldawien, Indien und China.

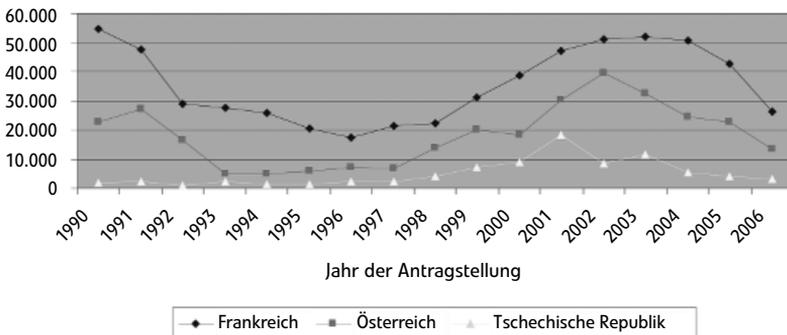
Die Flüchtlingsbevölkerung (mit aufrechtem Flüchtlingsstatus per 31.12.2006) umfasste nur 1.887 Personen.

2001 prinzipiell das MigrantInnenwahlrecht auf lokaler Ebene, dies aber nur auf Basis von Reziprozitäts-Abkommen mit Herkunftsländern. Solche sind bislang aber noch keine geschlossen worden.

Günstige Voraussetzungen bestehen in Bezug auf die *Assoziationsfreiheit*, die in Frankreich und Österreich für ausländische StaatsbürgerInnen, so auch für anerkannte Flüchtlinge gesetzlich gewährleistet ist. Demgegenüber sind in der tschechischen Republik diese Rechte eingeschränkt, da ausländische Staatsangehörige nur gemeinsam mit (mindestens drei) tschechischen Staatsangehörigen Vereine bilden können. Auch der Zugang zu politischen Parteien ist für ausländische StaatsbürgerInnen in Tschechien ausgeschlossen.

Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von ImmigrantInnen- oder Ausländer-

Asylanträge im Vergleich (1990-2006)



Asylanträge im Vergleich (1990-2006)

**Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche und politische Beteiligung von Flüchtlingen**

Was die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen für die Partizipation betrifft, werden die drei Länder im europäischen Vergleich nicht als Best-Practice-Beispiele beurteilt<sup>3</sup>. Dies vor allem weil sie das Wahlrecht von Nicht-EU-BürgerInnen auf kommunaler und nationaler Ebene bisher ausschließen. In Tschechien gäbe es zwar seit

Innenbeiräten bestehen im Bereich der kommunalen Integrationspolitik. Unterschiedliche kommunale Modelle der Beteiligung wurden umgesetzt:

In Frankreich bestehen auf städtischer und lokaler Ebene konsultative Gremien von ImmigrantInnen aus Drittstaaten (wie der Rat der Nicht-EU-BürgerInnen von Paris). Die ImmigrantInnen VertreterInnen in diesen Beiräten werden nicht von der ausländischen Bevölkerung selbst gewählt,

<sup>3</sup> Vgl. Niessen/ Huddleston / Citron 2007: Migration integration policy index MIPEX, <http://www.integrationindex.eu/>



sondern in der Regel von Bürgermeistern nominiert. MigrantInnenvereine partizipieren auf lokaler Ebene in den allgemeinen themenspezifischen Vereinsbeiräten (auf Stadtteil- oder Bezirksebene).

In einigen österreichischen Gemeinden bzw. Bundesländern existieren verschiedene Formen der Beteiligung von Drittstaatsangehörigen: Zum Beispiel MigrantInnenbeiräte (in den größeren Gemeinden der Steiermark oder in Linz), die Wiener Integrationskonferenz (WIK) oder Integrationsleitbilder (Dornbirn, Oberösterreich, Niederösterreich). In diesen Gremien sind Flüchtlinge bzw. VertreterInnen von RCOs häufig vertreten.

Seit 2000 wird im Rahmen der tschechischen Integrationsstrategie auch die zivilgesellschaftliche Partizipation gefördert. Dazu wurden auch Konsultationsgremien auf nationaler Ebene eingerichtet (Komitee für die Rechte von AusländerInnen unter dem Menschenrechtsbeirat der tschechischen Regierung, Ausländerintegrationsbeirat beim Arbeits- und Sozialministerium), in denen ImmigrantInnen als NGO-VertreterInnen repräsentiert sind, auf regionaler und lokaler Ebene werden MigrantInnen nur ad hoc konsultiert.

Flüchtlinge haben, so wie Drittstaatsangehörige generell, in allen untersuchten Ländern erst mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft Zugang zu gleichen politischen Rechten. Der Sonderstatus von Flüchtlingen beim Zugang zur Einbürgerung ist vor allem in Frankreich ausgeprägt: Sie haben erleichterte Einbürgerungsvoraussetzungen dadurch, dass für anerkannte Flüchtlinge die Mindestaufenthaltsdauer für die Antragstellung entfällt. Zudem besteht die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft und das Jus-soli-Prinzip für in Frankreich geborene Kinder.

In Österreich ist der Erwerb der StaatsbürgerInnenschaft für GFK-Flüchtlinge seit der letzten Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes erst nach sechs Jahren (früher nach vier Jahren) und unter den gleichen restriktiven Bedingungen (keine Sozialhilfe in den letzten drei Jahren, ausreichende Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs) wie für andere Drittstaatsangehörige möglich. Subsidiär Schutzberechtigte haben erst nach einer zehnjährigen Frist die Möglichkeit zum Erwerb der StaatsbürgerInnenschaft.

In Tschechien ist die Einbürgerung von Flüchtlingen nach fünf Jahren *permanentem Aufenthalt* – zu gleichen Konditionen wie für ImmigrantInnen generell – möglich. Da der *permanente* Aufenthaltsstatus auf Basis der Rechtslage aber erst nach einer 10-jährigen Aufenthaltsdauer erlangt werden konnte, ist in der Praxis der Zugang zur Einbürgerung erst nach 15 (!) Jahren möglich.

### **Hindernisse in der Praxis**

In der Praxis stößt die Wahrnehmung dieser Rechte (Vereinsbildung, Teilnahme am öffentlichen politischen Leben und Demon-

strationen etc.) allerdings auf erhebliche Hindernisse:

Sprachliche Barrieren, Unkenntnis oder Berührungängste mit staatlicher Bürokratie (Vereinsgründung), soziale Isolation oder Diskriminierung schließen oftmals Neuankömmlinge von der aktiven Partizipation aus.

Während in Österreich und Tschechien die meisten Flüchtlingsgruppen zunächst große sprachliche Barrieren zu überwinden hatten, um überhaupt Zugang zu Institutionen und Organisationsmöglichkeiten zu erhalten, war in Frankreich für einen Teil der frankophonen Flüchtlinge (aus ehemaligen Kolonialländern) dieser Zugang günstiger. Nicht nur Sprachkenntnisse, sondern auch die Sozialisation in einem französisch geprägten Bildungssystem, sowie Vertrautheit mit französischer Kultur und Institutionen, erleichterte die direkte politische Beteiligung dieser Flüchtlinge.

Auch Kriminalisierung von AsylwerberInnen und Illegalisierung ihres Aufenthalts tragen zu einem Rückzug und geringerer Partizipation in Community-Vereinen bei – wie dies in Frankreich im Kontext der verschärften polizeilichen Kontrolle von *Sans Papiers* der Fall ist.

### Integrationsbarrieren

Faktisch sind auch die spezifischen Aufnahme- und Integrationsbedingungen von AsylwerberInnen und Flüchtlingen entscheidend für die Partizipationsmöglichkeiten:

In der Anfangsphase (im Asylverfahren, das oft über Jahre dauern kann) sind AsylwerberInnen prinzipiell von Integrationsmaßnahmen, sowie von Beschäftigung (Arbeitsverbot)<sup>4</sup> ausgeschlossen. Diese schwierigen Lebensumstände – prekärer Aufenthaltsstatus, existentielle Unsicherheit, lange Asylverfahrensdauer, Arbeitslosigkeit, beschränkte Bewegungs-

freiheit und geographische Verteilung und Segregation (häufig in entlegenen Asylwerberunterkünften) wirken sich nachhaltig negativ auf Integrations- und Partizipationschancen aus.

In Österreich werden Asylsuchende vor allem in den ersten Phasen des Asylverfahrens häufig in Schubhaft genommen, was auf die Betroffenen, wie NGO- und RCO-VertreterInnen berichten, abschreckend und traumatisierend wirkt. Die langen Asylverfahren<sup>5</sup> führen zudem zu Dequalifizierung und psychischen Problemen. Dazu kommt als weiteres Problem die Unterbringung in oft sehr entlegenen Quartieren, die den Zugang zu Gesundheitsdiensten (z.B. Psychotherapie), Bildungseinrichtungen und Kontakte zu Mitgliedern der jeweiligen Herkunftslandcommunity erheblich erschweren.

In Frankreich bestand ein Hauptproblem im ungleichen Zugang zum bzw. Ausschluss aus dem staatlichen Grundversorgungssystem (mangelnde Heimplätze, etc.) und damit der Prekarisierung der Lebensbedingungen (Obdachlosigkeit) im Asylverfahren für einen zunehmenden Teil der AsylwerberInnen, die nicht ins reguläre Verfahren kommen<sup>6</sup>. Damit sind auch deren Chancen im Asylverfahren minimiert. Zugleich wird die Schubhaft in vergleichsweise geringem Maße angewendet. Dies bedingt, dass die sozialen und humanitären Probleme (obdachloser) AsylwerberInnen öffentlich wahrgenommen werden, anders als bei inhaftierten AsylwerberInnen, die damit zu einer gesellschaftlich unsichtbaren Gruppe werden.

Im Rahmen des staatlichen Aufnahmesystems (in AsylwerberInnenheimen) wurden die Partizipationsmöglichkeiten der BewohnerInnen – wie durch Beiräte in den Asylheimen – ausgebaut.

**4** In Österreich sind AsylwerberInnen auf Grund einer ministeriellen Verordnung seit 2003 vom Arbeitsmarkt (mit Ausnahme befristeter, bewilligungspflichtiger und quotierter Saisonierarbeiten) ausgeschlossen.

**5** Mit Stichtag 28.02.2007 befanden sich über 14.000 AsylwerberInnen über 3 Jahre in einem Asylverfahren (Quelle: BMI, Anfragebeantwortung 343/AB XXIII. GP)

**6** Deren Anteil hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, sodass 2006 30% der Asylverfahren (Erstasylanträge und Neuprüfungsanträge) als verkürzte Verfahren (mit vorgesehener Bearbeitungsdauer von 15 Tagen in erster Instanz) durchgeführt wurden. Hinzu kommen jene, die im Dublinverfahren (und nicht zum Asylverfahren zugelassen sind), die aber in den Asylstatistiken nicht erfasst sind.

AsylwerberInnen in Tschechien haben einen relativ sicheren Status (Aufenthalt und Grundsicherung) im Verfahren (allerdings Einschränkung der Bewegungsfreiheit in der ersten Screening Phase im Aufnahmezentrum), aber auch hier wurde auf die geringen Partizipationschancen aufgrund der Isolation in Heimen hingewiesen.

### **Zivilgesellschaftliche Kultur und Rolle von NGOs**

Die drei Länder weisen deutliche Unterschiede in der zivilgesellschaftlichen Kultur der Beteiligung in Vereinen, der kollektiven Protestmobilisierung, sowie des Zugangs von zivilgesellschaftlichen Akteuren zur politischen Sphäre auf. Dies betrifft auch die unterschiedliche Verankerung in sozialen Bewegungen. In Frankreich spielten in den sozialen Bewegungen nach 1968 Vereine, die sich für soziale und politische Gleichstellung der ImmigrantInnen einsetzen, eine wichtige Rolle. ImmigrantInnen (Vereine) waren an diesen Bewegungen (in Gewerkschaften, in Jugendbewegungen der „zweiten Generation“ maghrebinischer Einwanderer, Sans Papiers Bewegung) aktiv beteiligt. Konfrontative Protestmobilisierungen bilden eine bedeutende Form der politischen Auseinandersetzung.

Demgegenüber ist Österreich von einer sozialpartnerschaftlichen Konsensbildung mit geringer außerparlamentarischer politischer Konfliktkultur geprägt. Soziale Bewegungen sind vorwiegend seit den 1980er Jahren entstanden. In der Tschechischen Republik ist die zivilgesellschaftliche Kultur nach dem ökonomischen und politischen Systemwandel durch geringe Partizipationsbereitschaft und Mobilisierung der Bevölkerung charakterisiert.

Die unterschiedliche politische Kultur und vorhandene UnterstützerInnen prägen entscheidend die Möglichkeiten und die

Praxen politischen Engagements von MigrantInnen und Flüchtlingen. Zum einen führt die Sozialisation zu einer Übereinstimmung des Partizipationsverhaltens und politischer Strategien mit der Mainstream-Kultur. Zum anderen ist die Rolle von *Gatekeepern* und UnterstützerInnen entscheidend für den Zugang zu politischer Mitbestimmung.

Das Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure im Flüchtlingsbereich, sowie ihre Stärke und ihr Einfluss in politischen Entscheidungsbildungsprozessen ist unterschiedlich entwickelt.

### **Rolle der NGOs im Asylbereich**

Frankreich verfügt über eine lange Tradition von Vereinen und Organisationen im Bereich der Menschenrechte, des Antirassismus und des Asylrechts sowie humanitärer (kirchlicher) Organisationen, die mehrere Generationen (von AktivistInnen) und damit verbundene politische Organisationskulturen verbinden: Sie gehen zum Teil auf eine lange Tradition im Menschenrechtsbereich (*Liga für Menschenrechte*) und Antirassismusbereich zurück, die aus dem Widerstandskampf gegen das Vichy Regime hervorgingen (einige traditionsreiche Asyl-NGOs sind in diesem Kontext entstanden bzw. später unter Beteiligung von WiderstandskämpferInnen).

Das Spektrum erweiterte sich im Kontext sozialer Kämpfe für die Rechte der ImmigrantInnen in den 1970er Jahren. Diese Vereine waren zum Teil stark im politischen System verankert, und konnten wie im Fall des Vereins *France Terre d'Asile* den Aufbau des Aufnahmesystems für Flüchtlinge wesentlich mitgestalten. Zugleich sind diese Flüchtlingsvereine auch in ein breiteres Organisationsspektrum von ImmigrantInnenrechts-Organisationen, die in den 1970er Jahren entstanden, eingebettet. Die

Entwicklung in den 1990er Jahren war gekennzeichnet durch die verstärkte Zusammenarbeit der MigrantInnen- und Asylrechts-Vereine, sowie die NGO-isierung und Professionalisierung des Sektors, vor allem vorangetrieben durch die extensivere institutionelle Einbindung in das Betreuungssystem für AsylwerberInnen. Die starke Orientierung auf asylpolitische Interessensvertretung kennzeichnete die Entwicklung der Vereine, die sich vor allem gegen eine Erosion der nationalen Asylstandards durch (restriktive) EU-Harmonisierung wandte.

Vor dem Hintergrund der seit den 1990er Jahren zunehmend akuten Problematik der abgewiesenen AsylwerberInnen und De-facto-Flüchtlinge ohne Aufenthaltsstatus<sup>7</sup> wandten sich ImmigrantInnen-Unterstützungsvereine generell mehr der rechtlichen, sozialen und politischen Unterstützung von abgewiesenen AsylwerberInnen (*Sans Papiers*) zu. NGOs übernahmen dabei zusehends die Rolle als Vermittler in Krisensituationen und Konflikten (wie Protesten der *Sans Papiers*). Im Rahmen von lokalen Mobilisierungen unterstützen NGOs (wie CIMADE, GISTI oder das Netzwerk RESF) kollektive Aktionen und die Selbstorganisation von AsylwerberInnen und MigrantInnen. Immer häufiger standen abgewiesene AsylwerberInnen im Zentrum von Regularisierungskampagnen. Zuletzt war auch ein Trend zur Internationalisierung der Flüchtlingsarbeit der NGOs zu beobachten: Manche Organisationen (*Cimade*, *Forum Réfugiés*) haben begonnen an Capacity-Building-Programmen (des UNHCR) zur Entwicklung des Asylsystems in Transitländern (Marokko) mitzuwirken. Auch die Advocacy-Arbeit in Bezug auf die Menschenrechte von Flüchtlingen in afrikanischen Transitländern wie Marokko bildet zunehmend einen Schwerpunkt in der Arbeit von fran-

zösischen NGOs getragenen transnationalen Netzwerken (Migreurop).

Der praktischen Zusammenarbeit von NGOs mit Flüchtlingen und Flüchtlingscommunity-Organisationen sind enge Grenzen gesetzt. Zwar gibt es in allen Flüchtlingshilfs-NGOs Flüchtlinge als Angestellte oder auch als ehrenamtliche MitarbeiterInnen, aber eine Zusammenarbeit mit Flüchtlingsvereinen bei der Betreuung von Flüchtlingen und der rechtlichen Beratung und Vertretung im Asylverfahren gibt es kaum. Von Seiten der NGOs wird die zu starke Politisierung und Parteilichkeit der RCOs und ihrer Mitglieder als Problem für eine solche Zusammenarbeit thematisiert. Auch Kooperationen zwischen NGOs und RCOs in Projekten sind selten, das Fehlen entsprechender Förderprogramme ist ein Grund dafür. Am stärksten ist die prakti-

**7** Allein zwischen 2001 und 2006 wurden Asylanträge von insgesamt an die 207.500 Personen definitiv negativ entschieden, von denen ein größter, nicht quantifizierbarer Teil im Land bleibt.

**8** Das Audiojournal „Quasimodo“ von France Terre d’Asile wird von Flüchtlingen des Maison des Journalistes (ein Wohnheim für geflüchtete JournalistInnen in Paris) produziert. Es wird wöchentlich einmal seit Juni 2007 ausgestrahlt und informiert über Asyl- und Immigrationsthemen. Siehe <http://www.france-terre-asile.org/>



sche Zusammenarbeit mit Flüchtlingen in der Bewusstseinsbildungs- und Informationsarbeit (z.B. *Radio Quasimodo*)<sup>8</sup> und im Rahmen der internationalen Solidaritäts- (Entwicklungs-) und Menschenrechtsarbeit in Herkunftsländern.

In Österreich entwickelten sich nicht-staatliche Organisationen und Soziale Bewegungen erst seit den 1980er Jahren im studentischen Milieu oder ausgehend von

Podiumsdiskussion mit: Alexis Neuberg, Herbert Langthaler, Alev Korun, Esayas Berhanu, Anny Knapp, Damien Agbogbe (v.l.n.r.)

lokalen BürgerInnenprotesten. Nach dem Ende der Systemkonkurrenz 1989 und einem damit einhergehenden grundlegenden Wandel der österreichischen Asylpolitik wurde Migration und Asyl während der 1990er Jahre ein politisches Thema um das sich vermehrt nichtstaatliche Organisationen formierten. Allerdings unter schwa-



Karin Sohler (*asylkoordination österreich*)

cher Beteiligung von MigrantInnenselbstorganisationen, die zu dieser Zeit entweder ausschließlich kulturelle und soziale Aufgaben für ihre Mitglieder erfüllten oder auf die Politik des Herkunftslandes fokussiert waren.

Flüchtlingshilfsorganisationen entstanden entweder als Teil der bestehenden großen Wohlfahrtsverbände (*Caritas, Volkshilfe, Diakonie*) oder aus den neuen sozialen Bewegungen der 1980er Jahre (Friedensbewegung, „3.Welt-Bewegung“, Sozialbewegung, antimilitaristisches Engagement, Frauenbewegung) und aus einem internationalistisch orientiertem Milieu der studentischen Linken.

Im Zuge des EU-Beitritts und der damit verbundenen Mittel (z.B. für Dienstleistungen im Bereich der Grundversorgung) kam es zu einer Professionalisierung der Arbeit der Flüchtlingshilfsorganisationen. Neue Arbeitsfelder wurden in Bereichen,

die in Österreich bis dahin völlig unterversorgt waren, erschlossen. Vor allem mit der Einrichtung des *Europäischen Flüchtlingsfonds* (EFF) im Jahr 2000 wurden zahlreiche Projekte ins Leben gerufen (Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge, psychotherapeutische Betreuung).

Die Zusammenarbeit von NGOs und RCOs bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen Konkurrenz und Mentoring. Bei einem überwiegenden Teil der interviewten NGO-VertreterInnen überwog Unkenntnis über Strukturen und Arbeitsfelder der Flüchtlingsselforganisationen so wie gewisse Berührungängste. Obwohl aus Gründen der sprachlichen und kulturellen Kompetenz oft Flüchtlinge als MitarbeiterInnen beschäftigt werden, bleiben sie in höheren Positionen (als EntscheidungsträgerInnen) eine seltene Ausnahme. Bei den NGOs herrschen trotz Kenntnis von Best-Practice-Beispielen aus anderen Ländern, Vorbehalte gegen community-basierte Sozialarbeit.

Auf der anderen Seite werden NGOs von den Flüchtlingen als *Gatekeeper* wahrgenommen, die politische Partizipation fördern und unterstützen können und auf deren Expertise in rechtlichen und sozialen Fragen zurückgegriffen wird. Direkte Zusammenarbeit hat bisher vor allem in Empowerment Programmen (z.B. das transnationale EFF-Projekt SHARE) stattgefunden, die sich aber in Folge fehlender Strukturförderungen oder Nachfolgeprojekten als wenig nachhaltig erwiesen. Im Bereich von Projekten der Beratung und Betreuung ist es bisher kaum zu Kooperation zwischen NGOs und RCOs gekommen.

In der Tschechischen Republik ist die Organisationskultur im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch den Aufbau eines professionellen NGO-Sektors nach der Samtenen Revolution 1989 geprägt, allerdings

ohne Verankerung in einer breiteren zivilgesellschaftlichen Bewegung oder Basis. Der NGO-Sektor hat nach der ersten Aufbauphase aber wieder einen Rückgang an Einfluss erfahren.

Diese Flüchtlings-NGOs sind in der rechtlichen und sozialen Betreuung von AsylwerberInnen im Asylverfahren eingebunden und werden vorwiegend von staatlichen (nationalen) und EU-Förderungen finanziert.

Flüchtlinge und AsylwerberInnen haben also nur mit einem engen Kreis von BeamtenInnen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und engagierten Einzelpersonen zu tun. In diesen Strukturen finden sie sich mehr in der Rolle von KlientInnen denn als aktiv Beteiligte.

### **Flüchtlingscommunity-Organisationen**

Flüchtlingscommunity-Organisationen stellen meist die ersten Anlaufstellen für Asylsuchende dar, und können in der Folge ein wichtiger Türöffner für die gesellschaftliche Partizipation und Integration von Flüchtlingen sein (siehe Seite 17).

Selbstorganisationsstrukturen der Flüchtlinge haben sich nicht in allen drei Ländern in gleichem Ausmaß und gleicher Form gebildet. Sie unterliegen einer Community-spezifischen Entwicklungsdynamik, die von Immigrations- und Integrationsprozessen sowie politischen Entwicklungen im Herkunftsland und Rückkehrmigration beeinflusst wird. Oft sind Flüchtlings-Community-Strukturen in der Anfangsphase durch eine besondere Politisierung und Fraktionierung (Bildung von Oppositionsgruppierungen) und damit verbundene herkunftslandpolitische Orientierung gekennzeichnet.

In Frankreich weisen die Selbstorganisationsstrukturen von ImmigrantInnen generell und

von Flüchtlingen im speziellen eine lange und vielfältige Tradition im Kontext der kolonialen und postkolonialen Beziehungen mit den Herkunftsländern auf. Dies brachte eine Vielfalt an Generationen und Formen der politischen Organisation hervor, die von Flüchtlingen wesentlich mitgestaltet wurden (v.a. durch Exilorganisationen). In den 1990er Jahren wurden vor dem Hintergrund der zunehmenden Zahl abgewiesener AsylwerberInnen neue Organisations- und Aktionsformen durch die Sans-Papiers-Bewegung entwickelt, die diese Gruppe der *Déboutés* in ihre Kollektive inkludierte.

Die Selbstorganisationen fanden zum Teil breite Unterstützungsnetzwerke (in sozialen Bewegungen) vor, in Bezug auf herkunftslandpolitische Aktivitäten fanden sie politische Anknüpfungspunkte in international orientierten Menschenrechts-, Solidaritäts- und kolonialen Unabhängigkeitsbewegungen (heute globalisierungskritische Bewegungen). Für die Organisationsstrukturen von Flüchtlingen in Frankreich sind vor allem die starke transnationale Ausrichtung und spezifische Organisationsformen, wie exilpolitische Strukturen, herkunftslandorientierte internationale Solidaritätsorganisationen oder Diaspora-Organisationen, charakteristisch.

In Österreich gibt es Organisationen, in denen politische Flüchtlinge vor allem aus dem Nahen und Mittleren Osten (Iran, Türkei, PalästinenserInnen, KurdInnen) eine führende Rolle spielen seit den 1970er Jahren. Vor allem die positive Einstellung der offiziellen österreichischen Außenpolitik gegenüber den Anliegen der KurdInnen und PalästinenserInnen führte zu zahlreichen exilpolitischen Aktivitäten verschiedener politischer Gruppierungen aus diesem Raum. Organisationen waren entweder dezidiert Vertretungen einzelner Par-

teien (PLO, DPK, PUK, verschiedene linke türkische Parteien) oder Komitees und Vereine, die im studentischen Milieu angesiedelt waren und sich eher um eine gemeinsame Ideologie als ein bestimmtes Herkunftsland organisierten. Daneben entwickelten sich nach den Militärputschen in Chile und Argentinien so wie im Zuge der Bürgerkriege in Mittelamerika Organisationen lateinamerikanischer Flüchtlinge bzw. Solidaritätskomitees mit österreichischen und lateinamerikanischen Mitgliedern. Neben diesen zum Teil immer noch existierenden Vereinen, entstanden in den vergangenen zwanzig Jahren mit der zunehmenden Diversität der Flüchtlingspopulation Organisationen von Flüchtlingen aus verschiedensten Herkunftsländern (Afghanistan, Tschetschenien, Irak, Syrien, Äthiopien, Nigeria etc.). Die Ausrichtung der Vereine ist im Allgemeinen weniger herkunftslandorientiert, vielmehr stehen im Zentrum ihrer Aktivitäten rechtliche und soziale Hilfestellungen für die Mitglieder der Communitys und die Organisation kultureller Veranstaltungen.

In Tschechien ist die Formierung von MigrantInnen- oder Flüchtlingsorganisationen (sofern überhaupt) ein jüngeres Phänomen, das mit der erst rezenten Entwicklung zum Immigrations- oder Asylland und der verschwindend geringen Zahl von niedergelassenen Flüchtlingen (und etablierten MigrantInnencommunitys) zusammenhängt, die noch kaum über etablierte (formelle) Community-Organisationsstrukturen verfügen. Auch rechtliche und politische Rahmenbedingungen wirken sich einschränkend auf die Organisation von DrittausländerInnen aus.

Im Falle der Flüchtlinge und AsylwerberInnen bedeutet dies, dass sie durch Organisationen von tschechischen Bürge-

rInnen vertreten werden müssen und daher eher Objekte als Subjekte von Politiken und Initiativen sind. Autonome Organisationen von Flüchtlingen und AsylwerberInnen sind sehr selten und existieren eher auf informeller als auf formeller Basis. Eine einzige explizite (herkunftsübergreifende) Flüchtlingsvereinigung, der *Verein der Flüchtlinge der Tschechischen Republik*, konstituierte sich 2005.

### **Förderpolitiken und Zugang zu Ressourcen**

Anders als in Großbritannien werden Flüchtlingscommunitys nicht durch gezielte Politiken gefördert (vgl. Beitrag Ngendahayo Seite 27). In Frankreich werden „ethnische“ Minderheiten nicht gefördert, entsprechend der integrationspolitischen Philosophie, die individuelle anstelle „kommunitärer“ Integration fördert.

Flüchtlingsvereine haben generell gleichen Zugang zu staatlichen Vereins-subsventionen, insbesondere im Rahmen kommunaler integrationspolitischer oder kulturpolitischer Förderungen. Integrationsprogramme schließen aber meist prinzipiell AsylwerberInnen während des Verfahrens (mit Ausnahme von Minderjährigen) von solchen Subventionen aus.

Auf praktischer Ebene fehlt es den kleinen, auf ehrenamtlicher Basis arbeitenden Flüchtlingsorganisationen allerdings oft an Know-how oder Infrastrukturen, um mit professionellen NGOs im Flüchtlingsbereich beim Zugang zu Subventionen zu konkurrieren. Auf lokaler (kommunaler) Ebene finden sie am ehesten Zugang zu Ressourcen und Unterstützungsnetzwerken.

Beim Zugang zu Organisationsressourcen gibt es zwar Beispiele, wo NGOs, Solidaritätsorganisationen, Parteien oder

Gewerkschaften für die Bildung von Vereinen für Flüchtlinge eine wichtige Rolle spielten (so in Frankreich und in Österreich): dies vor allem durch die Unterstützung der Vereinsgründung, durch die Bereitstellung von Vereinsräumen, Infrastruktur, Know-how oder Einbindung in Vernetzungsstrukturen. Jedoch nur in seltenen Fällen werden Flüchtlinge als Projektpartner eingebunden.

Auch EU-Förderungen, die eine Förderung der Partizipation und des Capacity-Building von Flüchtlingsorganisationen ermöglichten (transnationale EFF-Projekte, ESF) waren dafür maßgeblich. Interviewte RCO VertreterInnen betonten die Wichtigkeit solcher Unterstützung für den Aufbau eigener Vereine.

### **Defizite bei institutionalisierter Interessensvertretung**

In allen drei Ländern gibt es auf nationaler Ebene keine transversalen Dachverbände von Flüchtlingsorganisationen, die generelle Interessensvertretung von Flüchtlingen wahrnehmen.

Asylpolitische Interessensvertretung wird ausschließlich von NGO-Netzwerken oder –Verbänden wahrgenommen, in denen bis dato keine Selbstorganisationen von Flüchtlingen repräsentiert sind.

Hinzu kommt, dass auch auf institutioneller Ebene keine flüchtlingsbezogenen ExpertInnenbeiräte oder Konsultationsgremien, die der Beratung in asyl- und flüchtlingspolitischen Themen dienen, eingerichtet wurden.

Diese fehlende Einbindung in ExpertInnenbeiräte und asylpolitische Interessensvertretung auf nationaler Ebene ist ein Faktor, der auch den Aufbau von Vertretungen von Flüchtlingen im Bereich der EU-Asylpolitik erschwert.

### **Flüchtlingsvertretung auf europäischer Ebene**

Zwei Formen und politische Strategien der transnationalen Organisation und Vernetzung von Flüchtlingen auf europäischer Ebene bilden sich heraus:

Auf herkunftslandbezogener oder politischer Ebene bestehen über den lokalen Aktionsradius hinausgehende Netzwerke (Verbandsstrukturen wie im Fall politischer und kultureller Community-Organisationen). Beispiele für europäisch vernetzte und auf EU-politischer Ebene aktive Flüchtlingscommunitys sind u.a. die afghanischen, tschetschenischen und kurdischen Flüchtlingsorganisationen. Ihre Aktivitäten richten sich vor allem auf herkunftslandpolitische Mobilisierung und Lobbying auf europäischer Politikebene. Im Fall der TschetschenInnen und Afgha-



nInnen hat das EU-Engagement auch eine explizit flüchtlingspolitische Dimension und Ausrichtung erhalten (so in Bezug auf Auswirkungen des Dublin-Systems für tschetschenische Flüchtlinge und Abschiebungen von afghanischen Flüchtlingen in europäischen Ländern). Dies führte z. B. zu mehrfachen gemeinsamen Mobilisierungen sowie zur Entwicklung gemeinsamer europaweiter Organisationsstrukturen von

Nationalratsabgeordnete Alev Korun (Grüne)

afghanischen Flüchtlingen. Auf Initiative des österreichischen *Afghanischen Kulturvereins* kam es 2007 zur Gründung eines europäischen Netzwerks *Solidaritätsgesellschaft mit den afghanischen Flüchtlingen in Europa* (Siehe Fallstudie Österreich, Langthaler / Trauner 2008).

Ebenfalls 2007 kam es auf EU-politischer Ebene zur Gründung einer Interessensorganisation von Flüchtlingen – ERAD (*European Refugee Advocacy Organisation*) – als einziger (herkunftsübergreifender) Initiative, die sich auf Basis des (rechtlichen Aufenthalts-) Status und der Situation als Flüchtlinge und AsylwerberInnen zusammengeschlossen hat. Sie hat das Ziel, in Kooperation mit dem Flüchtlingsverband ECRE, eine von Flüchtlingen selbst koordinierte Interessensvertretung und asylpolitisches Lobbying gegenüber EU-Institutionen aufzubauen. Eine ihrer Hauptaktivitäten soll darin bestehen, ein Kommunikations-Relais zwischen den EU-politischen EntscheidungsträgerInnen und nationalen bzw. lokalen Selbstorganisationsstrukturen der Flüchtlinge zu bilden (Siehe Workshop 2, Seite 50).

### **Stärken und Potentiale für Interessensvertretung**

Das zivilgesellschaftliche und politische Engagement (RCO, NGO, Parteien) ermöglichte vielen der interviewten Flüchtlinge den Erwerb von sozialem Kapital und Civic Skills. Damit gelang es ihnen teilweise ihr kulturelles Kapital erfolgreich in neue Berufsfelder (z.B. Flüchtlingsbetreuung) zu transferieren.

Es wurde deutlich, dass Flüchtlinge wichtige Erfahrungen und Kenntnisse der sozialen und politischen Lebensrealität der Flüchtlinge in die Integrationsarbeit und die politische Advocacy einbringen können. Interessensvertretung leidet an einem

Defizit in diesem Bereich. Hier wären strukturelle Förderungen notwendig um den gleichberechtigten Zugang zu Interessensvertretung zu ermöglichen.

Auch das transnationale Engagement von Flüchtlings-Diasporas in humanitären und Entwicklungsprojekten in Herkunftsländern stellt einen Ansatzpunkt zur Unterstützung demokratischer Veränderung in den Herkunftsländern dar, der in öffentlichen entwicklungs- und integrationspolitischen Programmen bisher zuwenig berücksichtigt wurde.

Es wäre wünschenswert, die „professionellen“ NGO Strukturen stärker für Partizipation von Flüchtlingen zu öffnen, und nachhaltige Partnerschaften mit Flüchtlingsorganisationen aufzubauen, um FlüchtlingsrepräsentantInnen mehr Gewicht in der politischen Debatte zu eröffnen.

#### *Projektteam:*

*Herbert Langthaler, Selma Muhič-Dizdarevič, Karin Sohler, Helene Trauner*